

## *Notas para el análisis de la dialéctica entre Hacienda pública y riqueza nacional, en la España del siglo XIX \**

---

El estudio histórico de la Hacienda española —y acaso de la de otros países— está viciado desde el principio por el predominio que se ha dado siempre a la problemática tributaria, en concordancia con la primacía que ésta parece tener en la práctica diaria del Ministerio correspondiente. En todos los tiempos, la urgencia de allegar ingresos ha absorbido, sin duda, la mayor parte de la capacidad de sus titulares, y se explica que los restantes aspectos que la teoría asigna a la Hacienda pública hayan quedado más o menos postergados respecto de aquél.

Para la demostración de este aserto es insustituible el artículo primero de la Ley de Contratación y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911 que dice: «Constituyen la Hacienda Pública todas las contribuciones, impuestos, rentas, propiedades, valores y derechos que pertenecen al Estado», definición ésta que ni siquiera había cuidado de establecer la Constitución de 1876 (menos minuciosa en tal punto que la de 6 de diciembre de 1931, completada esta última por la Ley de Bases de Administración de la Hacienda, de 6 de diciembre de 1932). Queda, pues, claro que una de las poquísimas veces que la Hacienda española se tomó el trabajo de definirse a sí misma, lo hizo del fragmentario modo que supone el no considerar más que la faceta de sus haberes.

La tradición historiográfica ha seguido fielmente este enfoque, de suerte que en abundantes ocasiones el análisis histórico de nuestra Hacienda se limita al de la tributación. Estamos mucho peor dotados de investigaciones acerca de la organización y los procedimientos de la Hacienda, y son escasas también nuestras noticias acerca de las ideas de conjunto que inspiraron la acción hacendística en el pasado, cuando las hubo. En suma, los manuales y recopilaciones usuales de Historia Económica de España omiten por completo el estudio sustantivo de la Hacienda contemporánea. Así resulta mucho peor conocida que la de épocas anteriores.

Todos estos antecedentes hacen imposible, por ahora, plantearse el análisis histórico de la relación entre Hacienda y realidad económica en la forma

\* Este trabajo reúne pasajes diversos de la obra en preparación *Historia de la Economía Española en los siglos XIX y XX*.

que resultaría más rigurosa, fecunda y menos expuesta a los subjetivismos del historiador, que ha abundado en el uso de juicios de valor en este ramo: nos referimos a la contemplación de las relaciones entre Hacienda y riqueza del país como ejemplo de retroacción dentro de un sistema, propuesta que ya hemos sugerido al principio de nuestra *Historia de la Economía Española hasta 1800* (Madrid, 1972, Editora Nacional).

Recordemos que las retroacciones son unas acciones recíprocas de los diversos elementos de un sistema, de modo tal que el output de un elemento inflencie al input de otro. La estructura de las retroacciones viene determinada por el conjunto de las relaciones entre los input y output de los elementos del sistema y también pueden plasmarse en otras diversas construcciones abstractas (M. Peschel, *Kybernetik und Automatisierung*, Berlín, 1965, pp. 56 y siguientes) y, entre ellas, por medio de ecuaciones diferenciales. La estructura del total de las retroacciones determina la reacción del sistema ante las interferencias introducidas. El sistema que es capaz de eliminar perturbaciones por sí mismo, se denomina estable.

Aplicando ideas de la Física de Max Planck a la Economía Cibernética, Burkhardt y Osadnik afirmaron en 1964 que las magnitudes pueden diferenciarse en magnitudes de intensidad y magnitudes de cantidad (a las que podemos llamar «de extensidad»). Son magnitudes de intensidad en Física, la presión y la temperatura y en Economía, el precio; son magnitudes de cantidad en Física, el volumen, y en Economía, la oferta o la demanda. Pues bien, la retroacción será positiva si las dos magnitudes intervinientes son de la misma clase, y será negativa, si son de clase diferente. Algunos autores discuten la validez general de este criterio, pero nosotros podemos admitirlo a nuestros efectos concretos («Die Rückkopplung der Kybernetik und die Inversion von Abhängigkeiten der naturwissenschaftlichen und ökonomischen Statistik», en *Mathematik und Wirtschaft*, II, 1964).

Repetimos que el estado actual de la investigación no nos permite ahora más que sugerir esta vía, y nos coacciona a seguir dando preeminencia al tema impositivo dentro de los diversos que engloba el panorama hacendístico. Nos convendría mucho contar con bibliografía semejante acerca de las técnicas y usos de recaudación y contabilidad de las oficinas de la antigua Hacienda, conocer con mayor precisión los gastos de la misma, que muchas veces no coinciden con las partidas presupuestadas; profundizar en el mecanismo de pagos, que nuestros estudios sobre la Guerra de Sucesión nos dejan entrever como embrolladísimo y sujeto a toda suerte de anomalías; saber más acerca de los préstamos urgentes concertados con personas de Derecho privado, y tantos otros capítulos del quehacer hacendístico global sin cuya noticia es vano plantear la dialéctica entre Hacienda y país.

Para establecer esta misma dialéctica conviene poner atención en otra cuestión previa, de trascendental importancia: España entra en el siglo XIX sin estar unificada administrativamente. Su misma unidad política es una construcción cuyo pivote es la mera coincidencia en la persona del soberano

de la titularidad de los diversos reinos, condados y señoríos cuya suma representa el territorio nacional, y que siguen siendo enumerados por separado en el título completo del rey. Sorprende el descuido de los propios soberanos y sus consejeros, y la inhibición de los escritores de Derecho público, ante la magna cuestión de elaborar una arquitectura conceptual que organizase la diversidad de los miembros históricos de la patria. Si problema tan principal estaba sin resolver en el plano legal, no puede causar sorpresa la dificultad de montar un sistema de Hacienda satisfactorio, y que para serlo de veras había de comenzar por ser unificado.

Todos estos razonamientos nos dan base para repetir que es difícil y arriesgado el análisis de las relaciones entre Hacienda pública y riqueza nacional durante el pasado. Sin embargo, es digno de intentarse un ensayo de aproximación al tema, valiéndonos como andamiaje de los criterios centrales más consolidados de la doctrina hacendística abstracta, y experimentando en qué medida tales principios ayudan a juzgar la praxis desarrollada por los gobiernos españoles de ayer. Para acotar mejor la tentativa, es aconsejable limitarla a las líneas generales de dicha actuación, y en concreto, a las plasmadas en los presupuestos del Estado.

La Intervención General del Estado publicó un análisis de la estructura presupuestaria del ejercicio de 1890-91 que nos interesa contemplar, usando su reedición por el Ministerio de Hacienda en 1959:

Los ingresos presupuestarios importaban en 1850, 324.568.796,50 pesetas, los que se previeron en 1870, ascendían a 635.702.055 pesetas, y se elevaron en 1890-91 a 841.551.387 pesetas. Hubo, pues, entre los años 1850 y 1890, un aumento del 158,97 por ciento, o sea 515.982.590,50 pesetas.

Esta cifra se descompone en la forma y proporción que sigue:

Inmuebles, cultivo y ganadería . . . . .	91.757.000, o sea el 17,78 %
Aduanas . . . . .	85.920.000 — 16,65 %
Loterías . . . . .	57.890.000 — 11,21 %
Tabacos . . . . .	48.000.000 — 9,39 %
Consumos . . . . .	48.000.000 — 9,30 %
Industrial y de Comercio . . . . .	33.875.000 — 6,56 %
Timbre . . . . .	33.280.000 — 6,45 %
Derechos reales . . . . .	24.250.000 — 4,69 %
Sueldos y asignaciones . . . . .	21.142.110 — 4,09 %
Alcoholes . . . . .	18.000.000 — 3,49 %
Ventas posteriores a 1 de mayo de 1855 . . . . .	14.410.000 — 2,79 %
Tarifas de viajeros y mercancías . . . . .	13.600.000 — 2,63 %
Redención del servicio militar . . . . .	9.300.000 — 1,80 %
Cédulas personales . . . . .	6.692.000 — 1,29 %
Diferentes derechos del Estado . . . . .	5.529.277 — 1,07 %
Reintegros de ejercicios cerrados . . . . .	4.800.000 — 0,93 %
Derechos obvencionales de los Consulados . . . . .	1.550.000 — 0,30 %
Casa de Moneda . . . . .	1.411.120,50 — 0,27 %
Impuesto de minas . . . . .	1.360.000 — 0,26 %
Los demás conceptos . . . . .	4.021.984,75 — 0,78 %
Recursos extraordinarios del Tesoro . . . . .	45.543.621 — 8,82 %
	<hr/> 570.833.363,25

## A deducir por bajas:

Estanco de la sal . . . . .	25.250.000	
Sobrantes de Ultramar . . . . .	17.875.000	
Portazgos, pontazgos y barcajes . . . . .	3.129.000	
Rentas de los bienes del Estado . . . . .	2.957.881,50	
Pólvora . . . . .	1.750.000	
Extinguidas y otros conceptos menores . . . . .	3.888.891,25	
Aumento líquido . . . . .	58.850.772,75	
		<u>515.982.590,50</u>

Los créditos numéricamente autorizados para satisfacer las obligaciones del Estado importaban, en 1850, pesetas . . . . .

Los del año 1890-91 ascienden a . . . . .	834.193.768,90
Aumenta el 157,02 %, o sean . . . . .	509.632.863,40

Distribuidas de esta forma:

Deuda pública . . . . .	49,28 %, o sean	251.144.729,25
Ministerio de Fomento . . . . .	14,32 % —	72.982.392,58
Ministerio de la Guerra . . . . .	13,48 % —	68.668.407,75
Ministerio de Hacienda y gastos de las Contribuciones y Rentas públicas . . . . .	7,86 % —	40.063.081,43
Ministerio de Marina . . . . .	6,01 % —	30.615.021,08
Clases pasivas . . . . .	3,44 % —	17.547.359,71
Ministerio de la Gobernación . . . . .	3,38 % —	17.212.950,35
Ministerio de Gracia y Justicia . . . . .	2,08 % —	10.626.330,50
Ministerio de Estado . . . . .	0,48 % —	2.462.921
Cuerpos Colegisladores . . . . .	0,20 % —	1.021.339,50
Presidencia del Consejo de Ministros . . . . .	0,17 % —	845.467
Colonia de Fernando Poo . . . . .	0,14 % —	735.476,25
	100,84 %, o sean	<u>513.925.476,40</u>

## BAJAS

Casa Real y cargas de justicia . . . . .	0,84 %, o sean	4.292.613
	100 % aumento	
	líquido	<u>509.632.863,40</u>

«Resulta de la demostración precedente —comenta la Intervención del Estado— que el 52,72 por ciento de los aumentos lo absorbe la Deuda pública y las atenciones de Clases pasivas, que tienen el mismo carácter: el 26,06 las fuerzas armadas, Guerra, Marina y el Cuerpo de Carabineros, quedando el 21,22 por ciento para los demás servicios. Esto explica las dificultades de todos los Gobiernos para reducir los gastos públicos, porque si se exceptúan los de la Deuda y los del Ejército y Armada, el aumento que han tenido es de escasa importancia, si se compara con el desarrollo adquirido por la agricultura, la construcción de los ferrocarriles, carreteras, puertos, faros, canales y demás obras públicas; la apertura de las redes telegráficas y telefónicas, con el desarrollo del servicio postal, con la reorganización de los Tribunales, y, finalmente, con la cuantía de los ingresos, que exigen para su realización crecidos gastos.»

Hemos escogido este párrafo de resumen porque en él se refleja el momento culminante de las peculiaridades de la estructura presupuestaria anterior a la reforma de Villaverde: la carga financiera de la Deuda ha llegado

a predominar sobre todas las demás obligaciones juntas y se dedica más de la mitad del residuo a atenciones militares. Lo que en lenguaje actual llamaríamos desarrollo económico y social del país sólo puede promoverse desde el presupuesto con el 21 por ciento de la cuantía del mismo.

Si, salvando todos los distinguos debidos a la distancia cronológica y temática, aplicáramos a los gastos de esta Hacienda española la clasificación económico-funcional según el conocido criterio de las Naciones Unidas, observaríamos que los del primer grupo, es decir, los servicios generales de administración, defensa y justicia, se llevan la parte principal de los gastos públicos y que los demás cuatro grupos —servicios comunales, sociales, económicos, gastos inclasificables—, tienen una presencia muy tenue en esos presupuestos españoles. Si de esta clasificación pasamos a otra no menos usada en la doctrina, es decir, la de gastos productivos e improductivos, resulta que la inmensa mayoría de los operados en España no entran en el criterio de productivos, entendido éste como aquellas actividades que redundan en el aumento de la riqueza y del rendimiento del trabajo.

Existe un copioso capítulo de los gastos nacionales que se resiste a entrar en esta última clasificación, y que obedecía a imperativos de rango superior imposibles de estimar con criterio dinerario. Nos referimos a los gastos militares. Según la edición española de la «Hacienda Pública» de C. T. Eheberg (Barcelona, 1929), la media anual de pagos ejecutados por obligaciones del Ministerio de la Guerra desde el año 1850 al 1907, ambos inclusive, fue de 137 millones de pesetas y por el de Marina 31 millones. La media anual de pagos por Guerra, sin incluir los de nuestra zona en Marruecos en el período de 1900 a 1923-24, fue de 248 millones y en Marina de 66,5 millones. Incluidos los gastos de Marruecos, la media anual de gastos militares en este período se eleva a 414 millones de pesetas. La propia edición de Eheberg concreta que entre 1913 y 1923, la acción de España en Marruecos costó 2.387 millones de pesetas.

Los pagos ejecutados por Ejército y Marina fueron en 1850 el 28,6 % del total de obligaciones satisfechas, en 1900 el 22,6 % y en 1907 el 19,3 %, en 1913 el 25,7 % y en 1923 el 27,3 %. El gasto por cabeza de población fue en 1850 de 6,13 pesetas, en 1900 de 10,43, en 1907 de 9,79, en 1913 de 19,20 y en 1923 de 44,37 pesetas.

Para la recta comprensión del significado de estas últimas cifras, es interesante observar, según datos de nuestro Anuario Estadístico, que unas muestras que inserta del decenio 1897-1906 dan a entender que el gasto *per capita* en atenciones militares de Francia era el equivalente de 19,87 ptas.; en Inglaterra, de 16,59; en Suiza, de 10,95 y que, por este tenor, superaban a los nuestros los dispendios militares de Rusia, Suecia, Austria-Hungría, Países Bajos, Alemania y Bélgica.

Es indudable que una reconstrucción dinámica de las fuerzas armadas españolas de principios de siglo hubiera representado un considerable impulso para el desarrollo económico. Ward, en su obra *The truth about Spain*

(Londres, 1911), define por ejemplo que España, con un ejército permanente de 100.000 hombres, sólo dispone de 55 baterías de artillería y que necesitaría 500 cañones modernos más. «De hecho habría que gastar por lo menos diez millones de libras esterlinas en poner al día su ejército. Los cañones, los fusiles y la munición son de tipo anticuado y algunas piezas de las fortalezas, si se disparasen, harían volar antes a los artilleros que a los buques enemigos. La proporción entre oficiales y tropa se estima superior a la de cualquier otra nación y en 1898, durante la guerra con los Estados Unidos, había 299 generales en activo y 200 retirados. En esta guerra se acreditó de sobra el deficiente estado de la Armada y después de ella los restos de la misma continuaron sin ser atendidos, de suerte que fue difícil encontrar navíos que colaborasen en las operaciones de Marruecos. La situación de los arsenales no era menos lastimosa y los obreros capaces los abandonaban en busca de mejores colocaciones.»

El propio «Anuario Estadístico» nos concreta la enorme proporción de los dispendios dedicados a personal dentro de los globales del Ministerio de la Guerra, como se percibe en la tabla de la página siguiente.

Es, pues, notorio que también el presupuesto militar, en otros países y en épocas fomentador de la industria, en nuestro caso derivaba en predominio de los pagos de transferencia y que, por tanto, una vez más había que señalar en este caso la tenue incidencia de tales pagos en el aumento de la demanda. Insistiremos en que, multitud de tratadistas entre los cuales destacaremos a Heinz Haller, en su *Política financiera* (Madrid, 1963), precisan que esta especie de pagos incide sólo indirectamente en el auge de la demanda, al paso que la adquisición por parte del Estado de bienes o servicios surte efecto directo sobre ella. Este mismo autor califica simplemente de inapropiados los aumentos de gastos de pura administración y gobierno y recomienda en cambio los «gastos materiales en aquellos sectores del Estado que no pertenecen en sentido estricto al gobierno ni a la Administración».

Todos estos comentarios sobre la composición del Presupuesto Nacional están resumidos en el contraproyecto de presupuesto que en 1901 presentaron al Congreso, en nombre de la Unión Nacional, Paraíso, Alba y Liaño, afirmando en el preámbulo: «El problema no es simplemente un problema económico de nivelación del presupuesto, sino que es un verdadero problema orgánico y total, de absoluta y completa reconstitución del Estado, en sus órdenes más distintos, para que responda al modo y a los fines propios de la nación, después de los desastres. Estimamos intolerable y suicida la doctrina de aquellos que, exagerando el sistema, reducen toda la vida nacional a un simple mecanismo: el de la recaudación de los tributos. Puede darse y se da ya en efecto, el caso de que sus estadísticas revelen creciente aumento, y se estanque o decrezca la potencia de vida del país, haciendo imposible la alimentación de las clases populares, y de que, nivelados los gastos con los ingresos, sea de tal índole la distribución y aplicación de aquéllos, que ninguno o casi ninguno responda a los fines a que se destinan, y resulte su característica la

Presupuestos	Tanto por ciento con relación a la cifra total del presupuesto de gastos	Tanto por ciento con relación a la cifra total										Ejercicios cerrados	Total
		Administración Central		Administración Provincia		Cuerpos permanentes del Ejército, reclutamiento, etc.		Servicios Administrativos	Guardia civil		Incidencias de cumplidos del Ejército		
		Personal	Material	Personal	Material	Personal	Material		Personal	Material			
1890-91 . .	17,85	2,353	0,223	6,659	0,262	48,310	29,467	10,933	0,786	0,008	0,976	100	
1898-99 . .	19,55	1,651	0,188	5,312	0,202	52,315	28,225	10,480	0,006	0,002	1,553	100	
1907 . . .	16,39	1,573	0,206	7,373	0,273	48,463	39,559	11,934	0,007	0,002	2,504	100	

más absurda esterilidad en el desarrollo tutelar de los grandes intereses nacionales. No creemos que los males de España se remienden con gastar tantos o cuantos millones de pesetas 'menos', sino con gastarlos 'mejor'... Y, en fin, si observamos que la Casa Real, el Parlamento, la deuda, las cargas de justicia, las clases pasivas, los gastos militares de tierra y mar y el presupuesto del clero, significan en el proyecto del gobierno pesetas 711.912.030,06, mientras todas las demás atenciones reunidas 238.388.393,15; y la instrucción, la agricultura, la industria, el comercio y las obras públicas solamente 117.008.514,06 (de las cuales aún hay que descontar los ocho y medio de subvención a la Trasatlántica y los crecidos gastos de personal que los absorben casi por completo), ¿podrá nadie mantener, sería y concienzudamente, el *statu quo* del presupuesto y creer que con él hay prosperidad y regeneración posibles, ni siquiera independencia nacional sólidamente garantizada?».

Pigou, en su *Study in public finance*, describe muy claramente el traslado de recursos desde la esfera privada a la pública operado por las exigencias de la Hacienda, y señala que en el curso de este transporte de capitales pueden quedar sin atender renovaciones y reposiciones del capital privado. Esta línea de meditación nos invita a indicar que el sector público español tuvo su parte de responsabilidad en el notorio raquitismo de nuestro desarrollo. Pigou sube de punto esta crítica generalizándola también a los casos en que el Estado recaba recursos que hubieran sido dedicados por los particulares al consumo, además de los que hubieran dedicado a inversión privada, y hace notar que el consumo privado equivale frecuentemente a una inversión en el patrimonio humano, con lo cual la prestigiosa opinión de este autor viene a inculpar al Estado, cuando se dan casos de tan flagrante desmedro del capital humano como lo constituye el de la España que consideramos.

En las páginas siguientes hemos introducido algunas indicaciones generales acerca de la tributación y su incidencia en la riqueza, que resumimos en el postulado de que los impuestos disminuyen la renta disponible de las personas naturales y jurídicas y por ende la posibilidad de que éstas la inviertan en bienes de consumo y/o inversión. Esta posibilidad queda en el acto transferida al Estado, el cual dedicará los caudales allegados, a estos mismos designios consumidores y/o inversores.

En su *Curso de Economía Moderna*, Albert Meyers expresa: «Si la inversión planeada supera a los ahorros y hay peligro de inflación, los superávits del gobierno deben usarse para contrarrestar parte de la inversión y reducir el gasto total nacional». En la España decimonónica predominó casi continuamente el supuesto contrario: ciertamente, la suma de las inversiones y de gastos del gobierno excedió de los ahorros planeados y la renta nacional, puesta en términos monetarios, aumentó, pero este incremento rebasó considerablemente los aumentos de la producción de bienes y servicios y engendró una tensión inflacionaria casi permanente. En el artículo «Effects of the Spanish Government's economic policy in Barcelona between 1884 and 1914», publicado en *The Journal of European Economic History*, I, 1972, ya consi-



deramos los diversos tratamientos de tipo sintomático dados por los gobiernos a la perpetua presión inflacionista.

Puede presumirse que la intensificación de la carga fiscal a medida que transcurría el siglo redundó en alguna forma en que se contuviera y entre-tuviera la inflación, aun cuando el motivo inmediato de ella no fuera este designio de alta política hacendística, sino apremios y urgencias mucho más elementales. Parece que los caudales atraídos por el fisco hacia los gastos del sector público no procedían de disponibilidades que de otro modo hubieran sido ahorradas, sino de fondos que se habrían dedicado al consumo o a la inversión. Así se explica la lentitud del desarrollo de la renta nacional, porque sólo se produjo una pura subrogación del Estado en el papel consumidor y/o inversionista privado, sin que la acción pública redundase en especial activación del consumo. Añádase que una parte importante de los caudales públicos se dedicó a empresas exteriores (guerras de África y coloniales), y se concebirá todavía más claramente que la expansión de la riqueza nacional se desarrolló de modo puramente vegetativo, sin concurso importante de la acción financiera estatal.

Tratemos ahora de ofrecer un esbozo de análisis de la incidencia de la acción tributaria sobre la riqueza del país. En primer término, hemos de recordar que la principal aplicación de los incrementos de impuestos consistió en sufragar los crecientes pagos de transferencia sin contraprestación material que el Estado se vio obligado a sobrellevar (cargas de Deuda, sueldos, pensiones, etc.) y que por consiguiente se frustró cualquier resultado promotor de la riqueza que pudiera esperarse de la acción fiscal.

En este punto es oportuno recordar la estadística de los gastos de personal del Estado inserta en la edición española de la *Hacienda Pública* de C. T. Eheberg:

Año	Gastos del personal al servicio del Estado sin incluir las clases pasivas		Total gastos del personal del Estado	Importe total del presupuesto de gastos	Tanto por ciento que representa el gasto de personal
	militar	civil			
1900 . .	143.424.075	149.910.911	365.110.875	905.451.827	40,34
1911 . .	191.181.098	208.701.292	474.900.390	1.122.632.455	42,32
1915 . .	220.761.755	217.891.379	518.437.634	1.465.044.082	35,47
1920 . .	439.888.980	451.251.998	978.840.978	2.403.730.313	40,73
Aumentos de 1900					
a 1920 .	207 %	200 %	167 %	164 %	

No es nuestro propósito introducirnos en el dominio de la Teoría del Gasto Público, pero es forzoso que en el presente análisis señalemos cuánto concuerdan con el panorama español las ideas centrales de H. C. Wallich,

en su célebre artículo «Income generating effects of a balanced budget» (*Quarterly Journal of Economics*, 1944), en el cual revisaba y actualizaba los fundamentos del pensamiento de Haavelmo, sobre todo en punto a su recomendación de que el gasto estatal procedente de impuestos debe proyectarse hacia una compra de mercancías y servicios y no a simples transferencias, puesto que estas últimas sólo redundan en redistribuir la renta, sin añadir nada a la demanda efectiva del público.

Por otra parte, en la época que contemplamos se dio claramente el efecto regresivo de la llamada «carga redistributiva» de la Deuda Pública, estudiada por Domar en su monografía «The burden of debt and the national income» (*American Economic Review*, 1944). Huelga extenderse en el análisis de la redistribución regresiva engendrada por el hecho de que toda la población pague impuestos (y si tales tributos son indirectos en su mayoría, la regresividad es mucho más grave), para sostener las cargas financieras de una Deuda Pública poseída principalmente por los sectores económicamente fuertes. Sobre este particular razonan muy claramente Dernburg y McDougall, en su *Macroeconomics* (Nueva York, 1968). Está en consonancia con esta línea de razonamiento la frase de Pigou, en su *Study in public finance*, de que «si la posesión de títulos y el pago de impuestos estuvieran repartidos exactamente en la misma proporción entre las gentes, cada individuo quedaría igual que antes, aparte del gasto de administrar los impuestos y de sus efectos indirectos sobre la producción». En nuestro país es evidente que la posesión de títulos de la Deuda estaba distribuida en forma muy distinta a la carga tributaria.

Todavía nos llevaría más lejos el ahondar en un sugestivo razonamiento de Pigou que tiene conexión con el permanente problema de la distribución de la riqueza en nuestro país: nos referimos a la incitante indicación que formula de que cuando un particular entrega su dinero al gobierno lo que hace en realidad es endosar este gasto a otras personas de la comunidad, convirtiéndose en realidad en un intermediario entre el Estado y el verdadero pagador final de aquel gasto.

No podrían concluir estas sugerencias acerca de la incidencia de la acción hacendista en la evolución de la riqueza nacional sin aludir al trillado tema de los efectos causados por la operativa de un presupuesto con déficit o de otro con superávit. No es preciso sacar a colación las opiniones de los tratadistas acerca de las repercusiones de una u otra modalidad de saldo. Aplicando sus conclusiones a la experiencia de la segunda mitad de nuestro siglo XIX se pueden distinguir dos situaciones distintas: a) los ejercicios saldados con déficit, y b) los ejercicios saldados con superávit. En los primeros se produjeron efectos expansivos cuando: 1.º, el Estado aumentó los pagos de cargas financieras y de pensiones más allá del aumento de impuestos, como en 1862-1872; 2.º, el Estado no aumentó los impuestos en tanta proporción como sus gastos, como en 1881-1898; 3.º, el Estado aumentó los gastos de bienes y servicios en mayor proporción que los impuestos como en 1872-

1882 (segunda guerra carlista). Por el contrario, en las fases de superávit se produjo contracción cuando: 1) el Estado aumentó el importe de los impuestos sin aumento proporcional en los gastos, como en 1850-1861, y 2) el Estado frenó sus gastos en bienes y servicios y en pagos de transferencia, como en la fase sucesiva a la reforma de Villaverde.

No nos proponemos llegar a un determinismo en esta materia, sino limitarnos a sugerir congruencias y afinidades. Acaso nos ayuden a perfilarlas mejor otras vías de aproximación al problema. Por lo que toca a los efectos secundarios de la acción fiscal, es lícito pensar que hasta la época de Flores de Lemus no fueron previstos con un mínimo de sistematización por el legislador. Corresponde a tal etapa la articulación de una política tributaria conectada con el fomento de los sectores más convenientes de la colectividad nacional. Recordaremos la exención —8 de marzo de 1924— concedida a los Bancos Agrícolas, las otorgadas a favor de familias numerosas, la exención contributiva para la construcción de casas baratas, los beneficios a Sociedades y Asociaciones de enseñanza y beneficencia y Cooperativas de Crédito, Consumo y Socorros Mutuos de obreros, Pósitos y Cajas de Crédito Foral, etc.; los privilegios a las industrias nacionales protegibles (30 de abril de 1924), la reforma del impuesto de alcoholes en el sentido de favorecer la industria vinícola nacional y la reforma instituida en el régimen de la inspección con la implantación del Real Decreto de 30 de marzo de 1926, para sustituir su carácter represivo, por otro de asesoramiento y orientación.

Una circular de 1929 en la que se daban normas para la comprobación de denuncias a las oficinas de Hacienda resume este espíritu: «En la recaudación de tributos, se hará aplicación estricta de las leyes; pero en los términos más benignos que ellas permitan y teniendo muy en cuenta que la misión fiscal no puede ser destructora de riqueza ni estimulada por el lucro de los premios de cobranza y que siempre tiene la Administración medio de hacer efectivos los impuestos con espíritu generoso, en la inteligencia de que, cuando no exista mala fe en el contribuyente, es preferible la pérdida de una cuota a dejar desamparada de medios a una familia».

*Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Barcelona*